

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C, jueves, 02 de julio de 2020

***20202100018493**

Al responder cite este Nro.
20202100018493

PARA: Diego Edison Tiuzo García, Secretario General

DE: Jefe de la Oficina Jurídica

ASUNTO: Respuesta al memorando N° 20206000016403. Análisis jurídico: modificación de la estructura y adopción de la planta de personal de la ADR

Cordial saludo,

De manera atenta y en atención al memorando del asunto, me permito referir las actuaciones que esta dependencia ha venido realizando, a saber:

- El día 16 de junio de 2020, fueron remitidos para revisión de esta Oficina el memorando referido en el asunto y los decretos mediante los cuales “*se modifica la estructura de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones*” y “*se modifica la Planta de Personal de la Agencia de Desarrollo Rural ADR*”, así como la memoria justificativa.
- La Oficina Jurídica solicitó la socialización de los mismos a las dependencia de la ADR, por lo que mediante correo electrónico de fecha 18 de junio de 2020, la Oficina de Talento Humano requirió a las dependencias la revisión del proyecto de Decreto de Estructura Orgánica, en lo correspondiente a las funciones de cada una de las mismas.

- En ese sentido, esta Oficina remitió vía correo electrónico el día viernes 19 de junio, las observaciones relacionadas con las funciones de la Oficina Jurídica, así como su posición jurídica frente a lo pretendido en el proyecto de Decreto “*por el cual se modifica la estructura de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones*”.
- De igual manera, la Oficina Jurídica participó el día 26 de junio en la reunión citada por Secretaria General, en lo relacionado con la revisión de las funciones de la misma.

Aunado a lo manifestado en dichas oportunidades, esta Oficina considera pertinente ampliar su concepto jurídico en los siguientes términos:

El proyecto de Decreto “*por el cual se modifica la estructura de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones*”, tiene como fundamentos jurídicos el numeral 14 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia; el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, entre otros. Por lo que mediante este decreto no solo se pretende modificar la planta de personal sino, la estructura y funciones de la entidad, esto es, crear nuevas dependencias y funciones al interior de la misma.

En tal sentido es preciso traer a colación el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política, el numeral 16 del artículo 189 *Ibidem* y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, a saber:

Constitución Política de Colombia:

“CAPITULO 3. DE LAS LEYES

ARTICULO 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.

ARTICULO 189. *Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:*

16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.”

LEY 489 DE 1998:

ARTICULO 54. PRINCIPIOS Y REGLAS GENERALES CON SUJECION A LAS CUALES EL GOBIERNO NACIONAL PUEDE MODIFICAR LA ESTRUCTURA DE LOS MINISTERIOS, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y DEMAS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS DEL ORDEN NACIONAL. Con el objeto de modificar, esto es, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a siguientes principios y reglas generales:

- a) <Literal CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Deberán responder a la necesidad de hacer valer los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública, en particular, evitar la duplicidad de funciones;*
- b) <Literal declarado INEXEQUIBLE>.*
- c) <Literal declarado INEXEQUIBLE>.*
- d) <Literal declarado INEXEQUIBLE>.*
- e) <Literal CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Se deberá garantizar que exista la debida armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realicen cada una de las dependencias, de acuerdo con las competencias atribuidas por la ley, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos;*
- f) <Literal CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Cada una de las dependencias tendrá funciones específicas pero todas ellas deberán colaborar en el cumplimiento de las funciones generales y en la realización de los fines de la entidad u organismo;*
- g) <Literal declarado INEXEQUIBLE>.*
- h) <Literal declarado INEXEQUIBLE>.*
- i) <Literal declarado INEXEQUIBLE>.*
- j) <Literal CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Se podrán fusionar, suprimir o crear dependencias internas en cada entidad u organismo administrativo, y podrá otorgárseles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica;*
- k) <Literal CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> No se podrán crear dependencias internas cuyas funciones estén atribuidas a otras entidades públicas de cualquier orden;*
- l) <Literal CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Deberán suprimirse o fusionarse dependencias con el objeto de evitar duplicidad de funciones y actividades;*
- m) <Literal CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Deberán suprimirse o fusionarse los empleos que no sean necesarios y distribuirse o suprimirse las funciones específicas que ellos desarrollaban. En tal caso, se procederá conforme a las normas laborales administrativas;*
- n) Deberá adoptarse una nueva planta de personal.”*

De conformidad con las normas transcritas, se señala que dada la falta de delimitación de las competencias entre el Congreso y el Presidente de la República, existen dificultades en su interpretación y alcance no habiendo unidad de criterio en la materia, por lo que nos permitimos indicar y plantear de manera general las diferentes posturas, a saber:

Una parte de la doctrina y jurisprudencia colombiana señalan que *“el Presidente de la República está dotado de amplias facultades permanentes en materia de reestructuración, que le permitirían modificar, adicionar, trasladar, suprimir o asignar – con restricciones mínimas- funciones entre entidades y organismos administrativos del orden nacional”*¹, lo cual deviene de entender el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 como una norma general, cuadro o marco², así como de concebir que ha operado la deslegalización, no existiendo por tanto reserva de ley³, indicando como límite de la función ejercida por el Presidente de la República *“variar la denominación y la determinación de objetivos de las entidades materia de reestructuración”*⁴.

Ahora bien, frente a la posición contraria se señala: *“al amparo de la normativa vigente y de los principios democráticos que la sustentan, no se reconoce competencia “ordinaria”, “permanente” o “propia” al Presidente de la República para variar los objetivos ni las funciones de las entidades u organismos administrativos del orden nacional”*⁵, lo anterior al considerar que las funciones del Congreso y del Presidente no son las mismas ya que asignar nuevas funciones o suprimirlas puede, así sea de manera tácita, variar los objetivos de la entidad lo cual, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 15 constitucional

¹ Cambio de objetivos, modificación, traslado y supresión de funciones de entidades y organismos administrativos de orden nacional en procesos de reestructuración. Laura Ospina Mejía y Guillermo Sánchez Luque. Disponible en: <file:///C:/Users/HP/Downloads/14821-Texto%20del%20art%C3%ADculo-52488-1-10-20151120.pdf>

² Sentencia C 262 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz; Sentencia C 675 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell; Sentencia C-702 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz; Sentencia del Consejo de Estado, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, expediente 5914 de 8 de junio de 2000, Consejero Ponente: Juan Alberto Polo Figueroa; Sentencia del Consejo de Estado, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, expediente AI 0053 de 15 de junio de 2000, Consejero Ponente: Juan Alberto Polo Figueroa; Sentencia del Consejo de Estado, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, expediente 5773, 2 de noviembre de 2000, Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Sentencia del Consejo de Estado, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, expediente AI 054 y 6584 acumulados de 31 de julio de 2003, Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

³ Sentencia del Consejo de Estado, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, 11 de junio de 1998, expediente 17.176, Consejero Ponente Carlos A. Orjuela Góngora; Sentencia del Consejo de Estado, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 1 de noviembre de 2001, expediente 6686, Consejera Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero.

⁴ Cambio de objetivos, modificación, traslado y supresión de funciones de entidades y organismos administrativos de orden nacional en procesos de reestructuración. Laura Ospina Mejía y Guillermo Sánchez Luque. Disponible en: <file:///C:/Users/HP/Downloads/14821-Texto%20del%20art%C3%ADculo-52488-1-10-20151120.pdf>

⁵ *Ibíd.*

únicamente le corresponde al Congreso - reserva de ley constitucional⁶, así como el respeto por las reglas y principios generales señalados en la ley y su acto de creación legal.

En ese orden de ideas y teniendo en cuenta que preliminarmente esta Oficina señaló que comparte la última posición jurídica expuesta, de manera respetuosa le solicitamos la remisión de la versión final del proyecto de decreto mencionado, así como la memoria justificativa en la que se soporte la posición de su Dependencia de acuerdo con lo expuesto en el presente documento.

En relación con el proyecto de Decreto “*por medio del cual se modifica la Planta de Personal de la Agencia de Desarrollo Rural –ADR*” y la memoria justificativa, son remitidos con ajustes y comentarios de orden legal sugeridos, aclarando que a esta dependencia deben ser trasladadas las versiones finales de los documentos puestos a consideración para análisis y revisión.

Esta respuesta se emite en desarrollo de la función prevista en el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015 y con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,



CLAUDIA PATRICIA PEDREROS CASTELLANOS

Anexos: 0

Copia: N/A

Elaboró: Catherine Piraquive Monroy, Abogada Oficina Jurídica *Cathe*
Revisó y aprobó: Nhazly Marcela Correa Bustos, Abogada Oficina Jurídica *me*

⁶ Sentencia C 262 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz; Sentencia C 428 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa; Sentencia C 140 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz; Sentencia C 702 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz.